

## **O CONTROLE EXTERNO NO ESTADO E NA SOCIEDADE: O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS**

Verônica Veríssimo Lopes

### **RESUMO:**

A preocupação com o controle das finanças públicas sempre esteve presente na sociedade, antecedendo até mesmo os institutos específicos para esta função. Uma criação moderna é a instituição dos Tribunais de Contas ou institutos similares, exercendo o controle técnico sobre os gastos da Administração pública. A preocupação deste trabalho é verificar a atuação destes órgãos no exercício do controle externo, examinando o alcance de sua autonomia e independência bem como um breve panorama acerca do seu papel jurisdicional e o posicionamento doutrinário a respeito, parte da doutrina defende que o termo *julgar* empregado pela constituição refira-se a exame, o outro lado entende que o inciso II da Constituição Federal trata-se de uma exceção a prerrogativa

jurisdicional do Poder Judiciário. As decisões proferidas pelo Tribunal de Contas não podem ter o seu mérito apreciado pelo Judiciário, restringindo-se a apreciação deste a aspectos meramente formais e de legalidade.

**PALAVRA-CHAVE:** Controle externo. Tribunal de Contas.

## 1 INTRÓITO

A escolha do tema: *“O Controle Externo no Estado e na sociedade: o papel do Tribunal de Contas”* partiu da necessidade de conhecer mais sobre uma discussão ligada intimamente à vida da sociedade brasileira. A partir de alterações sem compromisso na academia verificamos a influência do mesmo na vida da coletividade brasileira e o imperativo de uma abordagem científica.

Tanto é verdade a importância do Controle das finanças públicas para o meio social que este não é um tema novo, verifica-se que as gerações passadas já se preocupavam com o mesmo.

Controlar o dinheiro público é uma preocupação que sempre esteve presente nos

mais diversos períodos da história da humanidade e que antecede a criação das atuais instituições voltadas exclusivamente para a verificação do bom uso do dinheiro público por parte dos governantes' (Teixeira, 2005, p. 1)

Este projeto visa discorrer sobre o controle da Administração Pública, de modo particular o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas, que deve assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos em favor da sociedade e auxiliar o Poder Legislativo correspondente no controle externo. Levando em consideração o atual contexto em que a sociedade global e particularmente a sociedade brasileira está inserida, a evolução do Direito Administrativo que cada vez está ganhando mais importância e a necessidade de discussão acerca do interesse maior do Estado que é o interesse coletivo.

Este ensaio visa fazer uma abordagem do controle dos atos administrativos, dando ênfase àquele controle técnico exercido pelos Tribunais de Contas.

Será abordado o conceito de controle, esclarecendo a sua importância para a sociedade e o seu objetivo. Partindo de uma visão geral acerca do mesmo, as suas características e classificação para a compreensão específica do controle do Tribunal de Contas.

Segundo Di Pietro (2005) a Administração Pública está sujeita, no que diz respeito ao exercício de suas funções,

ao controle do Legislativo e do Judiciário bem como ao seu próprio. Assegurando a autora posteriormente também estão submetidos a controle os órgãos desses poderes quando no exercício de funções administrativas.

A doutrina nacional parece ser unânime na classificação entre controle externo e interno, todavia, alguns doutrinadores apontam outras classificações, bem como outros critérios para qualificar as suas modalidades.

O Tribunal de Contas exerce vital importância para o controle externo, uma vez que a constituição assegura uma série de competências para o TCU que inclui apreciar as contas anuais do Presidente da República, realizar auditorias nas unidades administrativas de todos os Poderes, representar sobre irregularidades que verificar, julgar as contas dos administradores públicos etc. Estas competências são estendidas às Cortes Estaduais e Municipais pelo Art. 75 da Lei Maior: “As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios”. (BRASIL, 2000, p. 60).

A atuação da Corte de Contas é um tema atual e relevante não só para o mundo acadêmico e científico, bem como para a sociedade. Compreendendo sua composição e

funcionamento para entender de que forma é exercido este controle, ressaltando a sua competência a luz da Constituição Federal, reportando-se ao que dita a doutrina nacional acerca deste tema.

A nossa pesquisa partirá de uma revisão bibliográfica e de um seu aprofundamento, na questão dos conceitos que servirão como base para o desenvolver do trabalho.

Diante do exposto, o estudo procura responder ao seguinte problema: qual a atuação e importância do Tribunal de Contas para o efetivo exercício do Controle Externo?

Para responder tal questão este estudo tem como objetivo geral:

- Verificar a atuação do Tribunal de Contas no exercício do controle externo.

Ao lado deste objetivo geral, encontram-se os seguintes objetivos específicos:

- Verificar a existência de autonomia e independência do Tribunal de Contas para o exercício do Controle Externo;
- Descrever o posicionamento doutrinário acerca da interpretação do inciso II do art. 71 da Constituição Federal.

## 2 O CONTROLE E OS PODERES

Estamos inseridos em uma democracia que é problemática, na verdade uma plutocracia. Mas na teoria o poder deve ser exercido pelo povo, um regime em que o povo governa a si mesmo, por meio de representantes eleitos, um “status” que se baseia em idéias da democracia clássica, desde a Grécia. Mas no nosso modelo sofremos, sobretudo as influências da revolução francesa, partindo do princípio de que cada povo é senhor do seu destino, assim como o povo é senhor da sua nação.

A nossa Carta Magna, lei maior, diz que a República Federativa do Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito. Rege-se por normas democráticas, adotando o chamado *princípio democrático*, que exprime segundo Moraes (2000, p.49) “a exigência da integral participação de todos e de cada uma das pessoas na vida política do país”.

Em um Estado democrático o poder não pertence a uma só pessoa, nem a um só ente, na verdade pertence ao povo e só a este, mas a soberania popular não é ilimitada, existindo limitações naturais. Azambuja (1973, p. 325) defende um governo para a pessoa humana, respeitando os seus direitos

inalienáveis, afirmando ainda que, “se uma assembléia de todo um povo suprimisse um só direito individual fundamental, extinguiria ‘ipso facto’ a Democracia”.

Como consequência do desenvolvimento de um Estado, de uma complexa atividade pública, do progresso material e também moral, surge a divisão dos poderes, de acordo com Locke apud Azambuja (1973) é necessário que as funções do estado seja exercida por órgãos diferentes. Mas é de Montesquieu apud Azambuja (1973) a teoria da divisão dos poderes que seguimos, ele foi o primeiro a falar das três espécies de Poderes, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.

Segundo o artigo 2º da Constituição Federal (BRASIL. 2000, p. 13): “São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Contudo não podemos confundir esta apresentação de poderes como uma divisão completa, sem elos e convergências, pois o PODER é um só, aquele que emana do povo, este fracionamento serve para viabilizar a atuação do Estado na busca do bem comum.

Diz a Constituição Federal (BRASIL. 2000. p. 13) no parágrafo único do artigo primeiro: “Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de

representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

A nossa constituição optou pela divisão dos três poderes tradicionais do Estado, aqueles de Montesquieu. Porém instituiu o Ministério Público, que deve cuidar da harmonia entre os Poderes e a figura dos Tribunais de Contas, ligado ao legislativo como um órgão independente, que cuida do controle técnico que deve ser exercido sobre as finanças públicas, fiscalizando até mesmo o próprio legislativo nos limites de suas atribuições.

O nosso Estado possui órgãos ligados aos três poderes, esses exercem de alguma forma, além de sua função primordial, função tipicamente administrativa, dentre eles no executivo esta função é elementar, em se tratar de controle consideraremos a Administração Pública neste sentido amplo.

Afirma Fazio Júnior (2002, p. 45) que “o sistema jurídico calcado na legalidade e na separação de poderes não se compraz com atuação administrativa irresponsável, quer dizer, sem controle”.

É salutar, desejável e extremamente necessário que a Administração Pública (considerada em sentido amplo) no exercício de suas funções sujeite-se a controle.



A finalidade de controle é assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa (Di Pietro, 2005, p. 636)

Tácito (1997, p. 318) afirma que “o controle da Administração Pública tem, certamente, um pressuposto elementar, que é a idéia do *“principio da legalidade”* esclarecendo que o exercício do controle está condicionado pelos princípios da legalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade. “A noção do controle da legalidade se vai aperfeiçoando, na medida da noção, de um lado, da extensão da legalidade; e de outro, em que se possa regular o respeito a essa legalidade”, para tanto se deve relacionar a legalidade com a razoabilidade e a proporcionalidade, sendo todos esses, para o referido autor, condicionantes do controle exercido sobre a Administração Pública.

A Lei Maior em seu primeiro artigo afirma: Art. 1º - “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em **Estado Democrático de Direito** e tem como fundamentos:” (BRASIL. 2000, p. 13 grifos não existentes no original).

Para Bandeira de Mello (2006, p. 879), “no Estado de Direito a administração Pública assujeita-se a múltiplos controles, no afã de impedir-se que desgarre de seus objetivos, que desatenda as balizas legais e interesses públicos ou dos particulares”.

O controle da Administração Pública não deve pautar-se apenas no aspecto da legalidade restrita, mas também sobre o direito dos administrados, observando os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e eficiência.

## **2.1 QUAIS SÃO AS FORMAS DE CONTROLE?**

Para Bandeira de Mello (2006, p. 881) “a Administração Pública, direta, indireta ou fundacional, assujeita-se a controles interno e externo”.

A Constituição Federal prevê duas formas de controle, ao afirmar no seu artigo 70 que a fiscalização contábil, financeira e orçamentária será exercida, mediante controle externo, pelo Congresso Nacional, e interno por cada Poder. Diz, ainda, que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (art. 5º, XXXV,

C.F.), o que é uma forma de controle externo exercido agora pelo Poder Judiciário.

A Lei 4.898/65 que “regula o direito de representação e o processo de responsabilidade administrativa, civil e penal, nos casos de abuso de autoridade”, sendo assim, existe também a possibilidade do controle exercido por qualquer pessoa.

Bandeira de Mello (2006, p.881) divide o controle da Administração Pública em externo e interno. “Interno é o controle exercido por órgãos da própria administração” e conceitua controle externo como sendo aquele “efetuado por órgãos alheios à própria administração”.

Sobre o tema diz a Carta Magna:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (BRASIL. 2000, p. 58)

Segundo a Constituição Federal (BRASIL, o Tribunal de Contas auxiliará o Congresso Nacional no exercício do controle externo: “Art. 71. O controle externo, a

cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União...” (BRASIL. 2000, p. 58)

Segundo Harada (1997), além do controle interno e externo se refere ao controle privado, também denominado controle popular por Di Pietro (2005), que não passam de uma forma importante de controle externo, se examinado em sentido *latu*. O primeiro autor conceitua como controle privado aquele exercido por qualquer cidadão, no exercício da faculdade constitucional de denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas.

### **3 O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS**

Em casa, na família (a célula da sociedade), aprende-se a importância do controle sobre os gastos da mesma. Se um pai dá ao filho dinheiro para comprar um caderno, aquele procurará saber se a compra foi feita e quanto custou, diferente não pode e não deve com relação ao dinheiro público. A concretização do interesse social na maioria das vezes impõe algum dispêndio de dinheiro, este deverá ser realizado, contudo, não de forma arbitrária, devendo existir uma fiscalização, um controle para aquele gasto.

Eis o papel da Corte de Contas, assegurar a realização do interesse público, necessidade que a coletividade tem de controlar as contas dos administradores através do controle técnico.

Vilaça (1998) faz uma reflexão acerca do papel das Cortes de Contas para a coletividade, garantindo a cidadania e a dignidade, afirmando que esses órgãos “são fundamentais para garantia não só da cidadania expressa em direitos políticos, mas da cidadania representada pelo direito de cada um a uma vida digna e à participação na herança material e cultural da sociedade”.

Nos lembra ainda, Vilaça (1998, p. 20) que não se pode esquecer do papel crucial na indução do crescimento e na melhoria da qualidade de vida da população que o Estado deve exercer na sociedade, sobretudo nos países em desenvolvimento. É preciso assegurar este exercício, e o Tribunal de Contas tem um papel importante neste sentido, garantindo o bom uso do dinheiro público.

Os atos exercidos pela administração pública têm um objetivo, o bem coletivo, que é interesse de toda a sociedade. Assevera Mello (2006, p. 27) que “é o Estado, quem por definição, juridicamente encarna o interesse público”. Esclarecendo que a função pública, no Estado democrático de Direito, é a atividade exercida no cumprimento do dever de

alcançar o interesse público, mediante o uso dos poderes instrumentalmente necessários conferidos pela ordem jurídica.

O interesse público, como interesse do todo é também o interesse da parte. Uma vez que cada pessoa, mesmo considerada individualmente, tem interesse de que seja alcançado o interesse coletivo. Bandeira de Mello (2006, p. 49) denuncia um falso antagonismo, nos esclarecendo que “o interesse público, ou seja, o interesse do todo, é ‘função’ qualificada dos interesses das partes, um aspecto, uma forma específica, de sua manifestação”. Apontando ainda, a dimensão pública dos interesses individuais, que é o interesse coletivo, afirmando:

É que, na verdade, o interesse público, o interesse do todo, do conjunto social, nada mais é que a *dimensão pública dos interesses individuais*, ou seja, dos interesses *de cada indivíduo enquanto participe da Sociedade (entificada juridicamente no Estado)*, nisto se obrigando também o *depósito intertemporal destes mesmos interesses*, vale dizer, já agora, encarados eles em sua continuidade histórica, tendo em vista a sucessividade das gerações de seus nacionais (Bandeira de Mello, 2006, p. 49).

É inconcebível ao homem médio supor que o interesse do todo seja contra o interesse de cada uma das partes do mesmo, que o bem do todo pressupõe o mal de cada membro, uma vez que o conjunto dos membros forma o todo.

Nada impede que exista um interesse público que a um dado momento vá de encontro ao interesse da parte, ou de um grupo da sociedade, nesse caso, ou o interesse público está mal elaborado, ou o indivíduo cometeu alguma transgressão.

Para assegurar que o interesse coletivo seja alcançado, é preciso que haja um controle, uma vigilância, para a qual a Corte de contas tem um papel imprescindível uma vez que:

E se vigiar é preciso, fundamental é o papel dos Tribunais de Contas. São eles, sozinhos ou em parceria com outros órgãos de controle, os derradeiros incumbidos de fiscalizar a aplicação de recursos públicos. Deles, em última instância, depende o alcance dos interesses coletivos e dos objetivos maiores da sociedade (VILAÇA 1998, p. 21).

### 3.1 O TRIBUNAL DE CONTAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: INTEGRAÇÃO, FUNÇÃO E COMPETÊNCIA

#### 3.1.1 Integração

O Tribunal de Contas não é órgão do Poder Legislativo, esta assertiva está correta se levarmos em conta o

texto Constitucional, uma vez que o art. 44 especifica que este Poder é exercido pelo Congresso Nacional, e este é composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Não quis o constituinte incluir aqui o Tribunal de Contas.

Opinião corroborada por Brito (2001, p.2) ao afirmar que da estrutura orgânica ou formal do Parlamento brasileiro “deixa de fazer a Corte Federal de Contas e o mesmo é de se dizer para a dualidade Poder Legislativo/Tribunal de Contas, no âmbito das demais pessoas estatais”.

Carvalho Filho (2005), quanto ao tema, diz que o Tribunal de Contas é órgão integrante do Congresso Nacional que o auxilia no controle financeiro externo da Administração Pública.

*Data vênia*, aos que aderem a idéia de Carvalho Filho (2005), mas concordamos com a opinião de Brito (2001), uma vez que se o constituinte desejasse teria inserido as Cortes de Contas na composição do Poder Legislativo, coisa que não o fez.

A lei Suprema ao tratar dos Tribunais de Contas afirma que este auxiliará o Congresso Nacional no Controle externo.

A interpretação do texto constitucional não deve ser feita de forma pobre, aceitando a malfadada idéia de que a Corte de Contas é subordinada hierarquicamente ao congresso,



esta idéia traz grandes prejuízos, uma vez que o TC exerce controle também sobre o Parlamento nas funções administrativas. Fiscalização no mínimo duvidosa e prejudicada se houvesse este tipo de subordinação. Acrescente-se que “além de não ser órgão do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União **não é órgão auxiliar do congresso Nacional**, naquele sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional”. (Brito. 2001, p.3).

De muita valia é a contribuição de Carvalho (2003, p. 195) sobre o assunto: “as Cortes de Contas são órgãos autônomos e independentes. Vale dizer, não integram nenhum dos três Poderes, nem muito menos subalternos ou auxiliares ao Poder Legislativo”.

As Cortes de Contas não devem ser vistas como um órgão submisso ao Legislativo, dependente deste, uma vez que a própria constituição assegura a sua autonomia. Ele auxilia o Congresso na mesma relação que o Ministério Público auxilia o Poder Judiciário, com toda certeza esta relação não é de auxílio subalterno, nem dependência.

Não sendo órgão do poder Legislativo, nenhum Tribunal de Contas opera no campo da subalterna auxiliaridade. Tanto assim que parte das competências que a Magna Lei confere ao Tribunal de Contas da União nem

passa pelo crivo do Congresso Nacional ou de qualquer das Casas Legislativas Federais (bastando citar os incisos III, VI e IX do art.71) (Britto, 2001 p.3).

O mesmo vale para os Tribunais de Contas dos outros entes da federação. Escolha feita pela Constituição Maior em seu art. 75 (BRASIL. 2000, p. 60) *in verbis*: “As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos tribunais de Contas dos Estados e do distrito federal, bem como dos tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios”.

Conclui-se que o TCU e os TC's dos outros entes federados são auxiliares do Poder Legislativo respectivo (auxiliador no sentido nobre de colaborador), sendo, autônomo e independente dos mesmos. Opção salutar para assegurar um real controle técnico.

### **3.1.2 Função e competência**

Função não pode ser confundida com competência. A função dos Tribunais de Contas é compartilhada com o Poder Legislativo: o exercício do Controle Externo. Mas as

competências são diferentes, existindo aquelas em comum com o Legislativo e as exclusivas das Cortes de Contas.

Realmente, nem toda função de controle externo, a cargo do TCU, é compulsoriamente partilhada com o Congresso Nacional. Além disso, é preciso conceituar função e competência como coisas distintas, pois função é uma só e as competências é que são múltiplas. A função é unicamente a de controle externo e tudo o mais já se traduz em competência, a saber: competência opinativa, competência judicante, competência consultiva e informativa, competência sancionadora, competência corretiva, etc. (Brito, 2001, p. 06).

O exame do art. 71 nos mostra a competência do TCU que deve ser estendida, por dispositivo expresso da Constituição Federal, às Cortes de Contas dos outros entes da federação. Observa-se que algumas delas são desempenhadas como auxiliar (colaborador) ao Congresso, e outras são exclusivos dos Tribunais de Contas, dentre estas podem ser citadas:

Art. 71 (...)

III – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas a melhorias posteriores

que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a estado, ao Distrito Federal ou a Município;

IX – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade. (BRASIL. 2000, p. 58-9)

Bem como o exame das contas do Parlamento Federal no exercício de atribuições na condição de Administração Pública.

Di Pietro (2005, p. 653) sistematiza de forma clara a competência constitucional dos TC's.

1. **fiscalização financeira** propriamente dita, quando faz ou recusa o registro de atos de admissão de pessoal (excetuadas as nomeações para cargo em comissão) ou de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão; quando faz inquéritos, inspeções e auditorias; quando fiscaliza a aplicação de quaisquer recursos repassado pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao distrito Federal ou a Município;

2. de **consulta**, quando emite parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República;

3. de **informação**, quando as presta ao Congresso Nacional, a qualquer de suas Casas, ou a qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e

patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

4. de **julgamento**, quando “julga” as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos e as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário Público; (...).

5. **sansionatórias**, quando aplica aos responsáveis, nos casos de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

6. **corretivas**, quando assina prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; e quando susta, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao senado Federal; nos termos do § 1º do artigo 71, no caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao poder Executivo, as medidas cabíveis; pelo § 2º, se o Congresso ou o Poder Executivo, no Prazo de 90 dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito; isto constitui inovação da Constituição de 1998, já que, na anterior, a decisão final, de natureza puramente política, ficava com o Congresso Nacional;

7. de **ouvidor**, quando recebe denúncia de irregularidades ou ilegalidades, feita pelos responsáveis pelo controle interno ou por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, nos termos do art. 74, §§ 1º e 2º . (Di Pietro 2005, p 652 e 653).

Quando se tratar do exame anual das contas dos prefeitos, o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas

competente só deixará de prevalecer por decisão da Câmara de Vereadores, por 2/3 de seus membros.

Como se verifica pelo exposto os TC's não têm apenas competência auxiliar e indireta, uma vez que pode sustar, como especificado no art. 71, IX da Constituição Federal, a execução de ato que tenha impugnado e que não tenha seguido suas determinações, “então há um efeito já direto da ação do tribunal, não apenas opinativo, mas de *interdição de atos violação*” (Tácito 1997, p. 319).

### **3.2 A CORTE DE CONTAS EXERCE PAPEL JURISDICIONAL?**

Dirimidas as questões quanto à independência e autonomia dos TC's, paira uma dúvida que é motivo de grande divergência doutrinária: o Tribunal de Contas exerce algum julgamento sobre as contas dos responsáveis por dinheiro público ou trata-se de simples exame? Questionamento que gera um verdadeiro duelo doutrinário.

Independente da corrente seguida clara e irrefutável é idéia de que as contas apreciadas pelos Tribunais de Contas incluem-se aqui as licitações e os contratos da administração

direta e indireta são declaradas regulares, regulares com ressalva e irregulares, podendo o tribunal, impor multa e ressarcimento ao erário.

São consideradas irregulares aquelas contas em que seja comprovada “infração à norma legal ou regulamentar, omissão no dever de prestar contas, reincidência no descumprimento de determinação anterior, dano ao erário oriundo de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico e apropriação ou desvio de bens ou valores” (Fazio, 2002, p. 50). As contas consideradas regular com ressalva são aquelas que contém vício de natureza formal, que não resulte prejuízo a administração, funcionando como uma advertência.

Passaremos a um breve panorama sobre as duas correntes.

### **3.2.1 O inciso II do art. 71 da Constituição Federal deve ser interpretado como exame**

A doutrina nacional, não é de agora, muito discute acerca desse tema, Di Pietro, Meirelles, Britto, dentre outros, defendem a posição da não função jurisdicional dos TC's.

Di Pietro (2005, p. 653) defende que as Cortes de Contas não exercem função jurisdicional, que apenas examina tecnicamente as mesmas, afirmando ainda “que o julgamento das contas é uma questão prévia, preliminar, de competência do Tribunal de Contas, que antecede o julgamento do responsável pelo Poder Judiciário”.

Harada (1997, p. 734), embora defenda que os TC's deveriam exercer um julgamento efetivo, afirma que “os membros do Tribunal de Contas da União estão muito longe de exercer uma atividade jurisdicional que, entre nós, se constitui em prerrogativa exclusiva do Poder Judiciário”, e que este poderá invalidar qualquer decisão proferida pelos Tribunais de Contas, até mesmo aquelas que a Carta Magna atribui a prerrogativa de título executivo.

Brito (2001, p. 7) também adere a corrente do não exercício de função jurisdicional pelas Cortes em pauta, elencando elementos para tanto. Afirma que “os julgamentos dos Tribunais de Contas não se caracterizam pelo seu impulso externo”, e que não existe a figura do litigante e do advogado, estando ausente o contraditório.

Blume (2005, p. 1) sintetiza os principais argumentos dessa corrente, afirmando que:



todas as decisões das Cortes de Contas são de natureza administrativa e não jurisdicional, mesmo no caso de julgamento de contas (art. 72, II, da CF), onde residem as controvérsias. Primeiro porque, neste caso de processo de tomada de contas especial, não há o caráter substitutivo da Jurisdição, sendo a relação Estado-indivíduo linear, própria dos atos administrativos, eis que o próprio Tribunal de Contas é parte no processo em tela, promovendo o feito de tomada de contas e, ao mesmo tempo, julgando-as. Segundo, porque carece o julgamento de contas de um dos principais requisitos da jurisdição, qual seja, a inércia, na medida em que tal processo pode se iniciar de ofício. Terceiro, porque não existe propriamente uma lide no julgamento da contas, já que não há querela alguma neste processo que, por sua vez, tem como escopo a análise técnica contábil de execução do orçamento público; desta forma, não existe, na seara do Tribunal de Contas, o julgamento imediato de pessoas, mas apenas de processo de tomada de contas especial, não há necessidade de advogado para defender as contas da autoridade que, no caso, podem ser anuladas pelo Poder Judiciário, em caso de vício formal. Deve-se dizer, ainda, que as decisões da Cortes de Contas que imputem débito ou multa tem eficácia de título executivo extrajudicial. (Blume, 2005, p.1)

Com a máxima vênia, ao examinarmos a Lei Orgânica do TCE/PB verifica-se que existe a figura do contraditório, e quando um “processo” é considerado irregular é garantida ao interessado a ampla defesa, estando presente inclusive à figura dos recursos. (Lei Complementar Nº. 18/93, art. 31 e seguintes).

Não se pode afirmar que não há uma lide no julgamento das contas, entendemos que existe, entre o interesse coletivo, a coletividade e o mau administrador.

### **3.2.2 O inciso II do art. 71 da Constituição federal deve ser interpretado como julgamento**

Sobre a jurisdição dos TC's Melo apud Fernandes (1996, p. 13) assevera que: “o Tribunal de Contas não é simples órgão administrativo”, indo além, afirmando tratar-se de “uma verdadeira judicatura sobre os exatores, os que têm em seu poder, sob sua gestão, bens e dinheiros públicos”.

O próprio Brito (2001, p. 8), que adere a corrente descrita anteriormente, afirma que “algumas características da jurisdição, no entanto, permeiam os julgamentos a cargo dos tribunais de Contas”. Cita que os mesmos “julgam sob critério exclusivamente objetivo ou da própria técnica jurídica”, e que as suas decisões têm a “força ou irretratabilidade” próprias das decisões judiciais. Posteriormente afirma que as Corte de Contas fazem do julgamento o meio, dentre muitos outros, para realizar a sua atividade-fim que é o Controle externo.

Fagundes apud Fernandes (1996, p. 13) aponta que quando o TC, seguindo a determinação Constitucional, julga a “regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis por bens ou dinheiros públicos”, está investido de “parcial exercício da função judicante”.

Observando o art. 71 da Lei Maior constata-se que a mesma, ao tratar da competência dos TC’s fala em *fiscalização, inspeção, auditoria, julgamento e apreciação*, cada vocábulo utilizado para um fim específico, formando assim as competências dos mesmos, o que demonstra a vontade consciente (poderia ter utilizado outro vocábulo) do constituinte em empregar o termo *julgar*. *In verbis*:

Art. 71 (...)

I...

II – *julgar* as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídos as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou a outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. (BRASIL. 2000, p. 58)

O emprego do vocábulo *julgar* foi proposital, atribuindo esta competência (nos limites descritos na Constituição, no art. 71, II) as Cortes de Contas, uma vez que tal termo já se encontrava em constituições anteriores como a de 1934 e a de 1946, e o constituinte optou por mantê-lo.

Tanto é assim que a Constituição entendeu necessário equiparar os Ministros e Conselheiros, do TCU e TC's respectivamente, a membros do alto escalão do Judiciário, para assegurar a imparcialidade de seus julgamentos.

Não é à toa que a Constituição fala, dizendo assim: o Tribunal de Contas, composto de nove ministros, com sede no Distrito Federal, com quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o País. Não é à toa que a palavra jurisdição está sendo usada. Quando a Constituição fala dos auditores, diz que eles quando em substituição a Ministro, por exemplo o auditor do TCU, terá esse auditor os mesmos impedimentos e prerrogativas de um Ministro. E, quando no exercício da sua judicatura – não é à toa também a palavra judicatura –, ele é equiparado a Juiz de Tribunal Regional Federal. (Brito, 2003, p.3).

A investidura dos Ministros para o Tribunal de Contas da União e dos Conselheiros para os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, onde houver, pode prejudicar a imparcialidade de suas decisões. Apontando Harada (1997, p. 733-4) este como um dos motivos para a não obtenção dos resultados desejados. Afirma ainda que “os seus membros continuam sendo recrutados sem o desejado concurso público,

genérico, específico, através de um critério que não elimina de todo o subjetivismo de quem os nomeia”.

Como leciona Castro (2005, p.3) “inexistem palavras inúteis na Constituição, como também não há conflito de normas dentro dela, devendo todas serem analisadas harmonicamente”. Defende ainda, que o Tribunal de Contas exerce jurisdição, como Tribunais extrajudiciais que são.

Isto não significa que os TC's são de todo órgãos exercentes da função jurisdicional, exercendo-a em qualquer hipótese, confundindo-o com o próprio Judiciário, o que quis a Constituição foi que exercessem esta função em um caso específico, como assevera Fagundes *apud* Fernandes (1996, p. 13) “o Tribunal de Contas como regra não tem competência para dizer o direito no caso concreto, de modo definitivo, com força de coisa julgada; por exceção detém essa competência, na forma do art. 71, Inc. II, da Constituição Federal”.

Afirmam Lins Netto; Hermida (2005, p.4), que “Assim sendo, a jurisdição dos Tribunais de Contas, obedecidos os ditames legais, é tão una e indivisível quanto o próprio poder soberano, respeitadas as limitações internas de cada Estado.”

### **3.2.3 A revisão das decisões dos Tribunais de Contas pelo Judiciário**

Independente da corrente seguida é certo que de alguma forma as decisões proferidas pelos Tribunais de Contas podem ser revistas pelo Poder Judiciário, importante saber qual a abrangência desta prerrogativa.

Observa Moura e Castro (2002, p.2), “que, relativamente ao *meritum causae*, ninguém, nem mesmo o Judiciário, tem competência para determinar que a Corte de Contas, prolatora do *decisum*, emita outro em substituição ao anterior”.

Portanto cabe ao judiciário o reexame das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas, não do seu mérito, mas quanto a sua formalidade, ilegalidade.

Esclarece ainda Moura e Castro (2002, p. 3) que “o nosso legislador maior conferiu, sim, jurisdição a esses Tribunais extrajudiciais, reservando ao Judiciário (art. 5º, XXXV), tão-somente, o controle da legalidade das decisões das contas por eles emanadas”. Completa, ainda, o douto doutrinador que:

Ora, se as Cortes Judiciais estão impedidas de rejulgar as prestações de contas dos administradores públicos ou de qualquer responsável por dinheiro, bens e valores do Estado, ou mesmo determinar que o Tribunal de Contas profira outra decisão de *meritum* em substituição à originariamente pronunciada, como, então, sustentar, juridicamente, que tal Tribunal não tem *capacidade de dizer o direito em caráter final*. (Castro, 2005, p.4)

Esclarece Pontes de Miranda apud Fernandes (2003, p.10), que quanto às decisões proferidas “não havemos de interpretar que o Tribunal de Contas julgue e outro juiz as rejulgue depois”. Segundo o qual ficaria caracterizado o “absurdo *bis in idem*”.

Esta posição é acatada pela STJ, quanto à abrangência da revisão do Poder Judiciário às decisões dos TC's:

É logicamente impossível desconstituir ato administrativo aprovado pelo Tribunal de Contas, sem rescindir a decisão do colegiado que o aprovou; e, para rescindi-la, é necessário que nela se constatem irregularidades formais ou ilegalidades manifestas (1ª T do STJ. Resp. n. 8.970/SP. Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ de 09/03/1993, p. 2.533).

Também no STF podemos encontrar decisões que respaldam este posicionamento, cita-se, dentre outras: “Pode o Judiciário sobrepor-se ao Tribunal de Contas, quando contra

este impetrado o mandado, mas não, como dito, substituí-lo em sua competência constitucional” (STF. MS cit, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, acórdão de 10/9/97).

#### **4 CONCLUSÃO**

O controle das finanças públicas faz-se ainda mais importante em uma democracia problemática, como esta que estamos inseridos, caracterizada como uma plutocracia, e o Tribunal de Contas tem um papel crucial para a coletividade, garantindo a cidadania, a democracia e o próprio direito. Não deve pautar-se apenas no controle da legalidade, mas também nos outros princípios Constitucionais, especialmente os previstos especificamente para a Administração Pública na Carta Magna, sobretudo da eficiência, proporcionalidade e razoabilidade.

O interesse coletivo é o fim do Estado, e a Corte de Contas tem um importante papel para a sua garantia, uma vez que fiscaliza a aplicação dos recursos públicos utilizados para assegurar o seu alcance.

Não são órgãos dependentes do Legislativo ou de nenhum dos outros Poderes, servindo como órgão auxiliador



que possui também atribuições próprias que se desvinculam do auxílio puro e simples ao Congresso e as assembléias, quando for o caso. Comungando com estes a função do controle externo, mas lhes são atribuídas competências que podem ser comuns ou diversas. A relação entre os TC's e o Poder Legislativo, para fins de entendimento, pode ser comparada àquela entre o Ministério Público e o Judiciário, ou seja, não de subalternidade mais de cooperação.

Pelo exame de suas competências verifica-se que algumas dessas podem ser exercidas de forma direta, isto é, que são iniciadas e terminadas no âmbito desse Tribunal, cite-se a sustação de alguns atos de violação, prevista no Constituição Federal.

É unânime que os TC's são órgãos autônomos e independentes, uma vez que só assim poderiam exercer um controle efetivo e eficiente. Outro órgão não pode rever o mérito das suas decisões, e os mesmos não podem delegar suas funções constitucionais.

Dentre as competências do Tribunal de Contas especificadas no artigo 71 da Lei Suprema o inciso II é o maior motivo de divergência entre os juristas, pairando a eterna discussão acerca do exercício ou não de função jurisdicional neste caso específico.

Existem duas correntes, uma que interpreta o termo julgar deste inciso com o sentido de exame, a outra defende o seu sentido literal.

A primeira corrente assevera que o Tribunal neste caso exerce um exame, uma vez que o julgamento compete exclusivamente ao Judiciário. Bem como, dentre outros argumentos, que não estão presentes o litígio, o contraditório e a ampla defesa. Verifica-se pelo exame da Lei orgânica da Corte paraibana que estas figuras processuais estão presentes.

Acreditamos que o inciso em pauta é uma exceção à exclusividade da prerrogativa jurisdicional do Poder Judiciário, realizada pela própria Constituição Federal. O que não impede o exame da legalidade, o exame formal dessas decisões proferidas pelas Cortes de Contas.

Contudo, a Corte de Contas não é um órgão jurisdicional propriamente dito, julgando em todas as suas competências, uma vez que só o faz especificamente no que se refere ao inciso II do Art. 71, ou seja, no exame das contas dos responsáveis por dinheiro público.

Também não julga apenas as contas, uma vez que imputa débitos e responsabilidades e para tanto se faz imprescindível à especificação da pessoa. Do contrário seria um julgamento inútil, por não sanar a irregularidade não

apontando, por exemplo, quem é o culpado e quanto deverá ser restituído à Administração Pública.

Não poderíamos deixar de fazer uma crítica à forma de investidura dos Ministros e Conselheiros do TCU e dos TCE's respectivamente, algo no mínimo preocupante, que não assegura a imparcialidade do mesmo. Facilitando a interferência através de pressões do Poder Executivo e do Legislativo nestes órgãos. E se controlar é preciso, é ainda mais imperioso que seja exercido de forma imparcial.

Não se pretende que os Tribunais de Contas passem a fazer parte do Poder Judiciário. Até por ser salutar que esteja intimamente ligado, embora independente, ao Poder Legislativo para exercer o Controle externo, por ser este o Poder, **teoricamente**, mais próximo do povo. Contudo não podemos negar-lhes as suas competências Constitucionais, fazendo-se necessário que os mesmos sejam vistos com todas as suas responsabilidades e passe a haver um maior controle e exigência quanto à legalidade e eficiência das decisões, exames e pareceres.

Os Tribunais de Contas não podem ter usurpadas as suas atribuições Constitucionais, da mesma maneira que não pode, por sua vez a Corte de Contas usurpar da coletividade o direito de ver essas competências efetivamente realizadas.

## REFERÊNCIAS

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 5 ed. Porto alegre: Globo, 1973.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

BLUME, Daniel. **Decisões do tribunal de Contas**. Disponível em: <<http://www.pge.gov.br/pagina.php?dst=artigoetitdst=%20Ultimo%20Artios&id=99> Acesso em: 09 ago. 2006.

BRASIL. Constituição, 1988. Edição atualizada em 2000. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2000. 393 p.

BRASIL. Lei 4.898, de 9 de dezembro de 1965. Regula o Direito de Representação e o processo de Responsabilidade Administrativa Civil e Penal, nos casos de abuso de autoridade. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13 dez. 1965. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L4898.htm>.

BRITO, Carlos Ayres de. **A Real Interpretação Da Instituição Tribunal De Contas**. Minas Gerais: Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais, 2002. Disponível em: [www.tce.mg.gov.br/revista](http://www.tce.mg.gov.br/revista) Acesso em: 07 set. 2006.

\_\_\_\_\_. **O Regime Constitucional dos tribunais de Contas**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v.1, nº. 9, dez. 2001. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 9 ago. 2006.

CARVALHO, Lucas Borges de. Os Tribunais de Contas e a construção de uma cultura da transparência: reflexões a partir de um estudo de caso. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 231, p. 193-216, jan./mar. 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Jures, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2005.

FAZIO JUNIOR, Waldo. **Fundamentos de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Da Função Jurisdicional pelos tribunais de Contas. **Revista Brasileira de Direito Público - RBDP**, Belo Horizonte, ano 3, n. 9, p. 83-108, abr./jun. 2003.

\_\_\_\_\_. **O Julgamento pelos Tribunais de Contas**. Brasília: Jornal União do Tribunal de Contas da União, 1996. Disponível em <  
<http://www.leidsonfarias.adv.br/julgamen.html> Acesso em: 9 ago. 2006.

HARADA, Kiyoshi. Controle da administração pública: o poder de autotutela (controle interno); atuação do Tribunal de Contas (controle externo), eficácia do controle popular. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, ano XII, n. 11, p. 732-5, nov. 1997.

LINS NETTO, Jair; HERMIDA, Henrique Eugênio Barros. **Jurisdição dos Tribunais de Contas**: espaço na estrutura do estado federativo brasileiro. Órgãos constitucionalmente autônomos?. Minas Gerais: Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais, 2005. Disponível em:  
[www.tce.mg.gov.br/revista](http://www.tce.mg.gov.br/revista) Acesso em: 07 set. 2006.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MOURA E CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e. **Os Tribunais De Contas a sua Jurisdição**. Minas Gerais: Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais, 2005. Disponível em: <[www.tce.mg.gov.br/revista](http://www.tce.mg.gov.br/revista)> Acesso em: 07 set. 2006.

PARAÍBA. Lei Complementar Nº. 18/93, de 13 de julho de 1993. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado e dá outras providências. Diário Oficial do Estado da Paraíba. João Pessoa, 15 jul. 1993. Disponível em: [www.tce.pb.gov.br](http://www.tce.pb.gov.br). Acesso em: 05 dez. 2007.

TÁCITO, Caio. Controle da administração pública: o poder de autotutela (controle interno); atuação do Tribunal de Contas (controle externo), eficácia do controle popular. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, ano XIII, n. 5, p. 318-320, mai. 1997.

TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **Os tribunais de contas e o controle financeiro da administração pública no Brasil**. Disponível em:

[http://www.pucsp.br/nemp/artigos/artigo\\_45.htm](http://www.pucsp.br/nemp/artigos/artigo_45.htm) Acesso em 09 ago. 2006.

VILAÇA, Marcos Vinícios. Os Tribunais de Contas e a qualidade do serviço público. **Revista do TCU**. Brasília, ano 34, n. 98, p. 19-24, out./dez. 2003.